

Ile Cour administrative. Séance du 30 octobre 1998. Statuant sur le recours interjeté le 9 septembre 1998 (**2A 98 63**) par la **Commune de VILLARS-SUR-GLÂNE**, agissant par son Conseil communal, contre la décision rendue le 24 juillet 1998 par le **Préfet du district de la Sarine** donnant suite à la requête présentée par la société **SAIDEF**, société anonyme pour l'incinération des déchets du canton de Fribourg, à Fribourg, de modifier le permis de construire n° 94/1/0877; (**Usine d'incinération de Posieux; modification du permis de construire**)

En fait:

- A. Le 22 août 1994, la société SAIDEF a requis l'octroi d'un permis pour construire, à Posieux, une usine d'incinération des déchets d'une capacité de 135'000 tonnes par année ainsi que des conduites d'eau et une route d'accès. La requérante a fait établir à cette occasion deux rapports d'impact sur l'environnement: le premier traite de l'usine d'incinération elle-même et le second des accès routiers à l'usine.

Le projet se situe dans la zone spéciale de l'usine d'incinération des déchets fribourgeois (UIDEF) du plan d'aménagement de la Commune de Posieux et s'avère conforme au plan directeur cantonal de gestion des déchets.

- B. Lors de la mise à l'enquête publique du projet, la Commune de Villars-sur-Glâne a déposé une opposition en critiquant principalement le choix du site, la hauteur de la cheminée, les émanations de fumée et l'augmentation du trafic sur son territoire.

Le 17 août 1995, le Préfet du district de la Sarine a accordé l'autorisation sollicitée et a écarté l'opposition de la Commune de Villars-sur-Glâne, en retenant en substance que les prescriptions du droit de la protection de l'environnement étaient respectées, que l'augmentation du trafic routier serait imperceptible à Villars-sur-Glâne et que la hauteur de la cheminée était adéquate.

L'opposante déboutée a recouru contre cette décision devant le Tribunal administratif en reprenant les griefs de son opposition et en mettant en cause la nécessité de construire une usine d'incinération des déchets à Posieux.

Le 26 février 1996, alors que la cause était pendante devant le Tribunal administratif, une information a été diffusée, selon laquelle l'usine

d'incinération des déchets du canton de Genève - l'usine des Cheneviers - disposait d'une capacité annuelle non utilisée d'environ 135'000 tonnes.

Par arrêt du 25 avril 1996, le Tribunal administratif a rejeté le recours de la commune. Afin d'éviter d'éventuelles surcapacités, la Cour a subordonné l'autorisation de construire à la condition "qu'après coordination intercantonale, l'usine soit la seule à être construite en Suisse romande". Pour le surplus, elle a considéré que la justification du projet était établie conformément à l'art. 9 al. 4 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et a écarté les autres griefs de la recourante, notamment ceux relatifs à l'impact visuel de la cheminée et des panaches de fumées, ou aux nuisances du trafic routier engendré par le projet à Villars-sur-Glâne.

La commune a contesté l'arrêt du 25 avril 1996 devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif en mettant en doute l'intérêt public à la réalisation du projet, en raison de l'évolution des circonstances depuis le dépôt du rapport d'impact (découverte de la surcapacité de l'usine des Cheneviers). Elle a fait valoir également l'atteinte au paysage causée par la cheminée et les fumées et a critiqué les prévisions du rapport d'impact concernant la charge du trafic.

Par arrêt du 16 juillet 1997, le Tribunal fédéral a rejeté le recours après avoir notamment confirmé la justification du projet compte tenu des capacités réelles des usines d'incinération existantes.

- C. Le 15 mai 1998, la société SAIDEF SA a présenté une demande de modification du permis de construire accordé le 17 août 1995. Se fondant sur une réévaluation des besoins, notamment en fonction de la prochaine introduction généralisée d'une taxe sur les sacs-poubelle dans le canton, l'entreprise a décidé un redimensionnement de la capacité de traitement de l'usine dont le tonnage passe de 135'000 t/an à 88'000 t/an. Le projet se caractérise en outre par l'abandon de la prise en charge des boues d'épuration et la construction d'une seule ligne de four au lieu des deux prévues initialement. Ce redimensionnement entraîne une diminution de l'occupation au sol. Deux bâtiments disparaissent: celui du traitement des boues et celui du traitement des eaux. L'option de construire une seule ligne de four réduit sensiblement la largeur du bâtiment principal et occasionne par ailleurs la construction d'une seule cheminée.

Selon l'évolution des besoins, une extension future de l'usine reste possible, mais ne fait pas l'objet de la demande de permis de construire.

- D. Lors de la mise à l'enquête publique, la Commune de Villars-sur-Glâne a déposé une nouvelle opposition en faisant valoir que la cheminée portera atteinte au paysage, notamment de nuit en raison du balisage dû à la proximité de l'aérodrome d'Ecuvillens. Elle a invoqué la charge polluante et le coût du traitement par tonne devenu supérieur car l'optimum d'une telle usine est de 120'000 à 150'000 t/an. Elle a allégué également une surcapacité globale de 500'000 à 600'000 t/an en Suisse en se référant à une intervention de M. Prix qui proposait un moratoire à la construction de nouvelles usines afin de réaliser une expertise neutre sur les capacités nécessaires une fois entrée en vigueur, en l'an 2000, l'interdiction des décharges. La commune a repris les arguments déjà invoqués concernant la charge du trafic routier et l'absence de liaison ferroviaire. Finalement, elle s'est plainte de l'absence de gabarit lors de la mise à l'enquête.
- E. Par décision du 24 juillet 1998, le Préfet du district de la Sarine a rejeté l'opposition dans la mesure où elle était recevable. Il n'est pas entré en matière sur les griefs concernant la hauteur de la cheminée, la protection de l'air, la protection contre le bruit et le trafic, étant entendu que toutes ces questions avaient déjà été examinées dans la procédure de permis de construire et ne relevaient plus de la procédure de simple modification du projet. Le préfet a rappelé que l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage avait jugé le projet de Posieux nécessaire et qu'il constitue une priorité dans le cadre de la coordination romande effectuée entre les cantons concernés de 1996 à 1998.
- F. Agissant le 9 septembre 1998, la Commune de Villars-sur-Glâne a contesté devant le Tribunal administratif la décision préfectorale du 24 juillet 1998 dont elle demande l'annulation. Elle conclut par ailleurs à une nouvelle mise à l'enquête avec pose de gabarits.

A l'appui de ses conclusions, la recourante se plaint tout d'abord de la violation de l'art. 85 al. 1 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11) qui rend obligatoire la pose de gabarits définissant les profils de construction et la hauteur de la cheminée. Elle invoque également une violation de la condition du permis de construire selon laquelle après coordination intercantonale, l'usine de Posieux devait être la seule construite en Suisse romande, l'usine TRIDEL de Lausanne venant d'obtenir un permis de construire. Elle estime par ailleurs que, depuis l'entrée en force du premier permis de construire, une modification notable des circonstances a eu lieu, justifiant un réexamen de la validité de la zone spéciale créée par le PAL. Le risque de surcapacité est à son avis tel qu'il convient de procéder à une nouvelle appréciation de la nécessité de la zone. La recourante reprend les

arguments liés à la pollution de l'air, l'atteinte au paysage et l'absence d'accès au rail. Elle invoque la situation de Colombier, de Monthey et de Zurich pour estimer qu'une autre solution, supposant le transport des déchets vers ces usines, serait plus avantageux et plus rationnel. Enfin, la commune critique le mode de financement et dénie toute valeur aux informations de l'Office fédéral de l'environnement.

La recourante demande l'octroi de l'effet suspensif.

- G. Dans leurs observations respectives, la Direction des travaux publics et la société SAIDF concluent principalement à l'irrecevabilité du recours et subsidiairement à son rejet dans la mesure où il est recevable. Le préfet conclut au rejet du recours en tant qu'il est recevable.

En droit:

1. Le Tribunal administratif examine d'office la recevabilité des recours dont il est saisi sans être lié par les griefs des parties.

En l'espèce, il faut rappeler que la présente affaire ne concerne que les modifications du permis de construire accordé le 17 août 1995 et entré en force de chose jugée suite aux arrêts du Tribunal administratif du 25 avril 1996 et du Tribunal fédéral du 16 juillet 1997. Partant, l'objet du litige est limité aux seules modifications du projet.

Dans la mesure où le recours émane de la Commune de Villars-sur-Glâne qui était déjà recourante dans les procédures précédentes, le principe de l'autorité de la chose jugée exclut de revoir dans le cadre de la présente affaire ce qui a déjà été jugé précédemment (Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 882; Knapp, Précis de droit administratif, Bâle 1991 n° 1122 ss).

Il convient donc d'examiner en priorité si les griefs que fait valoir la recourante entrent dans le cadre de l'objet du litige et s'ils sont recevables au regard du principe de l'autorité de la chose jugée.

2. Pour l'essentiel, la recourante fait valoir que, suite aux interventions de M. Prix et aux surcapacités qui existeraient en Suisse en matière d'incinération des déchets, la situation ayant présidé à l'adoption de la zone spéciale UIDEF au plan d'aménagement local de la Commune de Posieux a changé

et que cela justifie de revoir le principe même de la zone dans le cadre de la procédure de permis de construire.

Dans son arrêt du 16 juillet 1997, le Tribunal fédéral a expliqué en détail dans quelles conditions très strictes il est possible de contester un plan d'aménagement à l'occasion d'une procédure de permis de construire. Il y a donc lieu de s'y référer purement et simplement. Il faut rappeler également que, dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a jugé que la question des surcapacités ne justifiait pas d'entrer en matière sur les critiques de la recourante visant l'existence d'une zone spéciale UIDEF et la création d'une usine d'incinération à Posieux. Il reste donc simplement à examiner si, depuis la notification de l'arrêt du Tribunal fédéral, en août 1997, le besoin en usine d'incinération de déchets a évolué de manière telle que la planification de la Commune de Posieux puisse être valablement remise en cause à l'occasion de la procédure de modification du permis de construire.

Tel n'est manifestement pas le cas. Le 21 septembre 1998, le Conseil fédéral, répondant à l'interpellation du Conseiller national Scheurer du 23 juin 1998, a confirmé le besoin de l'usine de Posieux. Il a précisé qu'il manque actuellement en Suisse 200'000 t/an pour atteindre l'objectif poursuivi qui est la mise en place d'une capacité de 3,3 millions de tonnes par an. Pour cette autorité, "l'évaluation des besoins futurs en capacité d'incinération repose sur la planification entreprise par la Confédération depuis 1992 en étroite collaboration avec les cantons, sur le relevé précis des données statistiques concernant la production de déchets et les capacités d'incinération, ainsi que sur l'analyse des effets de la politique suisse en matière de déchets (diminution à la source, collecte séparée, etc.) et des autres facteurs influençant les quantités de déchets. On est ainsi assuré que les UIOM à construire répondent à un véritable besoin. La Confédération et les autorités cantonales recherchent des solutions appropriées pour éliminer les surcapacités. C'est ainsi que la construction de deux projets UIOM (Lausanne et le Tessin) doit être différée". Plus loin, le Conseil fédéral déclare ne voir "aucune raison d'inciter le canton de Fribourg à renoncer à un projet prêt à être réalisé".

Par ailleurs, s'agissant spécialement de la construction de l'usine TRIDEL, le Conseil fédéral a expliqué qu'il est ressorti de la coordination avec les cantons de Fribourg, Vaud et Genève que l'installation de Lausanne ne sera vraisemblablement nécessaire qu'après 2005, dès la mise hors service d'un ancien four à Genève.

Dans la mesure où l'analyse de la situation par le Conseil fédéral confirme ce qui ressortait déjà, dans ses grandes lignes, des rapports disponibles au moment où le Tribunal fédéral s'est prononcé, il y a lieu de considérer que les circonstances ne se sont pas modifiées au point de permettre à la

recourante de remettre en cause le principe même d'une usine d'incinération à Posieux à l'occasion de la procédure de modification du permis de construire.

Tous les arguments qu'elle fait valoir dans ce cadre sont ainsi irrecevables.

Ce qui vaut pour les questions de surcapacité, vaut également pour les critiques d'absence de raccordement ferroviaire. L'adoption de la taxe poids lourd par le peuple et l'augmentation de prix du transport des déchets qui en résultera ne constituent pas des événements tels qu'ils remettent en cause le principe même de l'usine à Posieux. Sous cet angle, dans le Message du 18 août 1998 accompagnant le projet de décret relatif à la participation financière de l'Etat de Fribourg au capital-actions de la Société Anonyme pour l'incinération des déchets du canton de Fribourg, le Conseil d'Etat a démontré au contraire que le prix moyen de prise en charge des déchets sera favorable. Les griefs relatifs aux moyens de transport et aux coûts sont donc également irrecevables.

3. Le Tribunal administratif ne peut pas non plus entrer en matière sur les critiques de la recourante concernant les questions de protection de l'air, de protection contre le bruit et d'atteinte au paysage. Tous ces points ont déjà été examinés lors de la procédure de permis de construire et il n'y a donc plus lieu d'y revenir. Au besoin, il suffit de renvoyer la recourante aux précédents arrêts dès lors que la situation n'a pas changé. Dans la mesure où le projet initial avait été reconnu conforme au droit, il est évident que le projet redimensionné respecte a fortiori les règles en vigueur. Il n'est donc pas nécessaire de reprendre tout ce qui a déjà été dit précédemment et qui garde toute sa valeur.
4. La question de savoir si le choix d'une structure privée pour la société SAIDEF permet de soustraire le projet au droit de référendum sort manifestement de l'objet du présent litige constitué exclusivement par les modifications du permis de construire.
5. En définitive, la Cour de céans ne peut entrer en matière que sur deux griefs de la recourante. Le premier concerne la violation alléguée ou l'abandon de la condition assortissant le permis de construire selon laquelle l'usine de Posieux devait être la seule à être construite après coordination intercantonale. Le second vise l'absence de gabarits.
 - a) S'agissant tout d'abord de la condition, il convient de prendre acte que, selon la réponse du Conseil fédéral, le projet de Posieux sera le seul réalisé, le

projet TRIDEL de Lausanne sera repoussé de quelques années, le temps d'utiliser les surcapacités provisoires de Genève liées à la fin de vie d'un ancien four qui sera bientôt mis hors service. La condition est ainsi respectée.

Au surplus, on doit rappeler que cette condition ne visait pas à figer définitivement la situation. Comme l'a souligné le Tribunal fédéral, elle n'avait d'importance que dans le court terme, soit pendant le temps de validité du permis de construire. Ce qui se passera après la construction de l'usine regarde les autorités des autres cantons qui devront à leur tour respecter la clause du besoin. En l'état, tout indique que les autorités fribourgeoises respectent la condition posée dans le permis de construire. Peu importe que, parallèlement, le projet vaudois ait obtenu lui aussi les autorisations nécessaires. Les assurances du Conseil fédéral quant à la réalisation du projet suffisent pour admettre que, dans un premier temps, l'usine de Posieux sera effectivement la seule construite. En outre, cette condition concernait la construction d'une installation de 135'000 t/an; suite au redimensionnement du projet, la différence de capacité autorise une interprétation plus souple de l'exigence posée à l'époque par le Tribunal administratif.

- b) Quant aux gabarits, il est de jurisprudence constante qu'une violation de la règle de l'art. 85 al. 1 RELATeC n'entraîne pas l'annulation automatique du permis de construire lorsque le recourant a pu se faire une idée précise du projet et formuler son opposition en toute connaissance de cause (ATA du 7 avril 1995 en la cause G. C/ Préfet du district de la Glâne; ATA du 5 décembre 1996 en la cause B. C/ Préfet du district de la Sarine, consid. 7c).

Dans le cas particulier, il saute aux yeux que la commune recourante connaît parfaitement l'impact du projet, notamment de la cheminée. Le fait que l'intimée renonce à une voie de four et, par conséquent, à une cheminée sur les deux initialement prévues est sans importance. L'intimée avait installé des gabarits lors de la mise à l'enquête du permis de construire qui avaient permis de rendre compte avec précision de l'impact du projet. L'absence de gabarits dans la procédure de modification du permis de construire n'a provoqué aucun préjudice à la recourante qui ne peut donc pas obtenir pour ce motif l'annulation de l'autorisation.

- 6. Le recours, à la limite de la témérité, doit ainsi être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

En application de l'art. 133 CPJA, la commune est exonérée des frais de procédure.

Le présent arrêt rend la demande d'octroi de l'effet suspensif sans objet.

**Par ces motifs,
la IIe Cour administrative
d é c i d e :**

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. Il n'est pas perçu de frais de justice.
3. En tant qu'il concerne l'application du droit fédéral, le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, à Lausanne, dans un délai de 30 jours dès la notification.
4. Le présent arrêt est communiqué:
 - a) à la commune recourante;
 - b) à la société SAIDEF;
 - c) à la Préfecture du district de la Sarine;
 - d) à la Direction des travaux publics, pour information.